

**Yvon PESQUEUX**

**CNAM**

**Professeur titulaire de la Chaire « Développement des Systèmes d'Organisation »**

**292 rue Saint Martin**

**75 141 PARIS Cédex 03**

**France**

**Téléphone ++ 33 (0)1 40 27 21 63**

**FAX ++ 33 (0)1 40 27 26 55**

**E-mail [pesqueux@cnam.fr](mailto:pesqueux@cnam.fr)**

**site web [www.cnam.fr/lipsor](http://www.cnam.fr/lipsor)**

# **Gouvernance, de quoi s'agit-il ?**

## **Introduction**

Ce texte va proposer les contours des éléments fondateurs de la gouvernance.

## **La notion de gouvernance**

Il est nécessaire de distinguer entre deux conceptions possibles de la gouvernance :

- La restreinte qui confine la question de la gouvernance à la représentativité du conseil d'administration au regard de l'assemblée générale des actionnaires et à ses modalités de fonctionnement (l'exercice d'un contrôle « effectif » des dirigeants salariés). On parlera alors de *Corporate Governance*, conception qui confine au départ la notion à un territoire institutionnel limité : la société anonyme cotée. Ce régime de gouvernance se focalise sur la relation « actionnaires – dirigeants » dans la perspective de « gouverner les dirigeants ». Par contre, dans la *Corporate Governance*, il n'est pas discuté, par exemple, de ce qui conduit à choisir entre centralisation et décentralisation des structures organisationnelles puisqu'il s'agit là de réguler les relations entre agents et groupes d'agents organisationnels, ou encore, autrement dit, d'organiser la vie organisationnelle. Ce sont les réflexions de ce type qui vont conduire à la référence à une gouvernance organisationnelle dont l'objet est le « gouvernement de l'organisation » et qui marque l'extensivité de la notion. La gouvernance organisationnelle est considérée comme un ensemble de règles, formelles ou non, venant fonder les comportements des agents organisationnels et

Yvon PESQUEUX

les logiques relationnelles intra- et inter- organisationnelles en termes de modalités d'exercice du pouvoir, de modalités de fonctionnement et de contrôle des dirigeants tout comme des agents. La gouvernance organisationnelle comprend des aspects tels que la distribution des droits, des obligations et des pouvoirs qui soutiennent les organisations, les modes de coordination qui sous-tendent ses diverses activités qui en assurent la cohérence, les modalités de la réduction des sources de dysfonctionnement organisationnel ou d'inadaptation à l'environnement qui aboutissent à une faible performance, etc.

- L'étendue (on retrouve ici encore l'extensivité de la notion) qui, au travers de la gouvernance, pose la question de la substance politique de l'activité d'entreprise et l'extension de ses catégories aux autres « organisations » et aux institutions, cette conception large de la gouvernance dépassant la conception géographique des territoires pour une dé-territorialisation y compris institutionnelle (*Global Governance*). La gouvernance au sens large allie les deux notions « anglo-américaines » de *compliance* (se conformer à la procédure) et d'*explanation* (s'expliquer en produisant un argument crédible et légitime) sorties de leur cantonnement organisationnel. La conception « large » de la gouvernance contient l'idée de superposition réglementaire de règles de nature différente : des règles de nature institutionnelle et politique et des règles managériales.

La notion de gouvernance contient l'idée que cette sorte de système juridique (construit sur de la *soft law*) serait susceptible de modeler la « réalité » sociale et politique, le marché compris. Elle justifie donc d'autant l'argument qui consiste à défendre qu'il ne faut donc pas le réglementer. La notion contient en effet l'idée de prescriptions au regard de valeurs (et de croyances).

### **La gouvernance comme signe de l'émergence de la figure de l'entreprise et de l'organisation « citoyennes »**

Le problème de l'émergence de la figure de l'entreprise et de l'organisation « citoyennes » consiste, face à la position des uns pour qui l'entreprise serait le lieu privilégié de « l'horreur économique » d'où la négation de la notion même d'entreprise citoyenne de défendre que, face à la morale et à la politique en crise à travers des institutions traditionnelles, on aurait la chance de constater la présence d'entreprises capables de créer de nouvelles valeurs ou d'en retrouver d'anciennes injustement oubliées. L'entreprise pourrait ainsi montrer à la communauté ce qu'elle fait « réellement » en participant à la définition du « Bien Commun ». Poser les problèmes en ces termes conduit à réintroduire les catégories de la philosophie politique dans un

domaine, l'organisation, dont elles étaient absentes. Il s'agit donc de savoir si, en termes de gouvernance, l'éthique des affaires comme éthique appliquée s'impose comme une moralisation du fonctionnement des organisations en tant que mise en oeuvre de règles impératives qui dictent les modalités de la gestion des hommes et des biens. C'est sa concrétisation dans le « moment libéral » qui vient poser des problèmes inédits exprimés au travers de la référence à la gouvernance. C'est aussi en dualité de la notion de souveraineté que se pose la question de la citoyenneté. Elle tire en effet sa substance de la vocation d'une entité à exprimer sa position et son affiliation dans le cadre de l'exercice de la souveraineté. Donc, à partir du moment où l'on reconnaît l'entreprise comme étant un territoire institutionnel, c'est à ce moment-là seulement que l'on peut parler d'entreprise citoyenne au-delà de la simple métaphore.

La représentation de l'entreprise comme collectif risqué mais sur la base de risques observables et gérables « déborde » du cadre comptable et juridique qui constituait jusqu'ici la représentation sociale qui était la sienne. L'entreprise comme archétype de toute organisation sociale est alors considérée comme un collectif ayant des obligations énonçables dont le respect est observable dans les relations qu'elle tresse avec de multiples agents sociaux. C'est ce qui en constitue la souveraineté et donc qui donne corps à sa citoyenneté.

Régulation, coordination et adaptation dans le marché opèrent sur la base d'une référence à la division du travail (spécialisation de chaque individu en fonction de ses intérêts et de ses compétences) qui génère la socialité de façon « objective », la division du travail induisant l'échange. Elles légitiment également la référence à une « économie de la gouvernance ». L'Etat comme mode de gouvernement des citoyens est, pour les tenants du libéralisme politique, un Etat « efficace » aux dimensions les plus réduites possibles. C'est le cas pour l'Etat-Gendarme dans le cadre d'une conception « négative » d'un Etat libéral qui limite, pour le « Bien Commun » l'expression des intérêts individuels par l'exercice de fonctions régaliennes et, éventuellement, l'adjonction d'une activité d'enseignement comme mode de construction et de diffusion des savoirs s'il s'agit d'une conception « positive » d'un Etat libéral qui participe alors activement à la construction du « Bien Commun ». Or le marché, tout comme les tenants de la démocratie libérale, se réfèrent, en termes de justice, à un idéal, celui de la concurrence en termes économiques pour le marché et celui de transparence dans la démocratie libérale. C'est au nom de la mise en œuvre des conditions propres à assurer l'équité par la transparence que le libéralisme vient contester la règle comme mode de

gouvernement en intervenant ainsi sur la question de la Raison d'Etat et en permettant la « con-fusion » entre un libéralisme économique et un libéralisme politique.

La « nouveauté » de la fin du XX<sup>e</sup> siècle se caractérise par une « ékonomisation » croissante de la pensée politique. En outre, les technologies de l'information et de la communication sont venues offrir un support matériel de la gouvernance des marchés et des organisations au nom de la transparence de l'information. L'usage des TIC conduirait alors non seulement à un changement de forme dans l'exercice du politique au concret (fondant alors la référence à la gouvernance) mais aussi à un changement de nature de l'Etat administratif au regard du critère d'efficacité. Pour la première fois, le marché théorique se trouve confronté à la possibilité d'une réalisation pratique de ses conditions. Les marchés qui servent de référence sont les marchés financiers avant qu'Internet conduise à proposer le même idéal sur les autres marchés, ceux des biens et des services, services publics compris. C'est en effet par référence à la valeur financière que naît l'actualité du thème de la gouvernance, l'activisme actionnarial servant alors de matrice à la démocratie. Cette valeur financière (avec le cours des actions comme exemple privilégié) constitue le signal d'information de référence en termes de gouvernance du marché des titres représentatifs de l'entreprise au sein d'un marché considéré comme juste et dont les conditions matérielles sont celles de la concurrence, conditions étant considérées comme étant garantes de l'équité de la situation.

Par rapport aux trois modes de la gouvernance (régulation, coordination, adaptation), la régulation « juste » du marché est la première à être mise en exergue, la coordination sans recours aux règles donc « transparente » en est la seconde. La troisième, l'efficacité en termes d'adaptation apparaît maintenant. Sur les marchés financiers, la valeur financière est à la fois information ponctuelle et potentielle. Elle tiendrait compte des anticipations ce qu'aucun mode de gouvernance ne permettait jusqu'ici. Les fonds de pension sont considérés, par exemple, comme jouant un rôle d'arbitrage entre les intérêts des générations « mieux » (du moins en termes de marché) qu'aucune solidarité familiale ou d'Etat n'avait pu le faire jusqu'ici puisqu'il s'agit d'une justice « indépendante » et d'un principe général de justice pouvant donc être considéré comme universel. Ils justifient ainsi leur bien fondé en référence à une « vie bonne » qu'aucun autre mode gouvernance ne serait en théorie susceptible d'apporter.

## **Les contours du « moment libéral »**

Le « moment libéral » pose le problème du passage du « vivre dans » le cadre d'un Etat souverain (perspective classique à la philosophie des Lumières qui cherche à articuler démocratie et liberté au travers de la référence à la loi universelle et à la souveraineté du peuple) au « vivre avec » les autres (perspective du « moment libéral » qui reprend les idées libérales de soustraire l'individu à toute soumission, d'articuler l'universalité de la loi avec le « particulier » des intérêts et de conférer un tiers pouvoir au Juge ce qui crée une tension entre les droits et la loi). L'opinion issue du « social » y trouve alors sa place à côté de principes « naturels » (car ils ne se discutent pas) et de la loi issue du pouvoir politique. C'est la référence à l'opinion qui fait entrer en scène à la fois la société civile et le jugement social, éléments que l'on retrouve au cœur de la notion de gouvernance. La gouvernance repose en effet sur la référence à l'expression d'un jugement social qui embrasse à la fois la forme de l'exercice du gouvernement et le fond, c'est-à-dire le résultat des actes de gouvernement. De plus, la gouvernance privilégie le jugement sur la forme (objet des preuves empiriques « périmétrées ») par rapport au jugement sur le fond car le résultat des actes de gouvernement se matérialise plus difficilement.

Tentons de comparer les éléments du « vivre dans » et du « vivre avec » :

« Vivre dans »	« Vivre avec »
Philosophie des Lumières	Philosophie libérale
J.J. Rousseau & E. Kant	Hobbes, Locke
La démocratie représentative et la liberté	La démocratie participative et l'expression des intérêts des communautés
La loi, sa genèse, sa validation, son application	La norme et l'expression des intérêts
La loi est universelle, territoriale, et sanctionnée	Auto-édiction, auto-régulation (exemple : quel montant de taxes verser à l'Etat ?)
La justice comme institution	La justice comme production (jurisprudence)
Le sage (figure du Sénat romain)	L'expert
Le juge	
Politique, Morale	Ethique, Politique
Citoyenneté, pluralisme	Communauté, diversité

Le « moment libéral » est en effet corrélatif d'une modification de la question du politique. Au thème du « vivre dans » posé par la philosophie des Lumières dans la lignée de la pensée Grecque, en particulier avec Aristote, se substitue le thème du « vivre avec » (les autres) qui se trouve au coeur de la pensée libérale. On peut illustrer cette distinction en se référant aux utopies qui lui sont associées comme avec la figure de Robinson Crusoë quand il s'agit pour lui de « vivre avec » Vendredi (au service de « ses » intérêts) et non pas de le comprendre, comme dans une sorte de retour à une conception autarcique de la Cité, mais d'une Cité autarcique qui « regrette » l'échange dans un interculturelisme tolérantiste. La dimension éthique est ici fondamentalement liée à une dimension politique.

Le « vivre dans » s'articule autour du concept de loi vu tout autant dans le contexte de sa genèse (qui émet les lois ?), celui de sa légitimation (le vote démocratique) que celui de son application (l'Etat et son appareil). Le « vivre avec » prend l'individu et l'expression de sa liberté comme point de départ. Au concept de loi correspond celui de norme, c'est-à-dire une auto-édiction de règles par un groupe social indépendamment de sa représentativité politique mais sur la base du critère d'efficacité, les normes allant dans le sens de l'expression de la liberté des individus au regard de leurs intérêts dans le cadre général d'un Etat-gendarme qui vient fixer les règles du jeu de l'expression de ces intérêts. La question du politique laisse place à la question éthique. Dans sa version contemporaine, à la figure du sage matérialisée par le Sénat romain vient se substituer la figure de l'expert. A la question du « juste » vient également se substituer celle du « vivre bien » lu sous son aspect matériel à partir de la primauté accordée à l'activité économique. La gouvernance marque alors la tension qui opère entre la « main invisible » du marché et la communauté reconnue au nom du critère d'efficacité comme l'échelon légitime.

Le « moment libéral » se caractérise aussi par des recouvrements entre :

- Un libéralisme politique « traditionnel » qui met en avant le principe de liberté, c'est-à-dire l'articulation entre l'universalité de la loi et l'expression des intérêts particuliers,
- Un libéralisme économique, celui formalisé par A. Smith à partir d'une philosophie politique et morale construite sur la base des sentiments moraux, qui met en avant la liberté d'expression des intérêts et qui trouve sa concrétisation actuelle dans la notion de « mondialisation » mais qui tient plus du « laisser-fairisme » que du libéralisme,

- Un utilitarisme formulé au XIX<sup>e</sup> par J. Mill sous sa version actuelle, qui ne confère de valeur qu'à ce qui est utile et légitime la distinction « théorie » (accessoirement utile) et « pratique » (fondamentalement utile),
- Un positivisme qui accorde un contenu de valeur au déterminisme technique, et qui, du fait du soupçon de la science et de la technique (cf. la bombe atomique), a conduit à substituer sémantiquement le terme de technologie à celui de technique à partir de la référence à l'entreprise,
- Un pragmatisme qui est une doctrine qui prend pour critère de vérité le fait de réussir pratiquement mais envisagé ici sous l'angle de la réussite matérielle,
- La légitimité accordée au capitalisme qui est une pratique économique ancienne, née au XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècle dans sa version moderne comme ordre politique et s'appliquant aujourd'hui au monde entier, donc dans la perspective d'une idéologie mondialiste.

Le « moment libéral » se caractérise à la fois comme une idéologie mais aussi comme une forme de gouvernance qui fait avec une « réalité » sociale qui possède ses propres caractéristiques. C'est ainsi que le considère M. Foucault<sup>1</sup> qui met en avant la tension propre à l'intervention de l'Etat (« négative » pour « empêcher de... », « positive » pour « faire ») comme point focal des analyses libérales. Cette « tension » quant à la conception de l'Etat est représentative d'autres tensions, de nature plus économique. Il s'agit d'abord de la tension « désintermédiation – réintermédiation » des modalités techniques de réalisation des transactions, matérielles ou financières, du fait de l'usage des « technologies de l'information et de la communication ». cette tension fonde toute l'actualité de la réflexion sur les coûts de transaction. Il s'agit ensuite de la tension « cloisonnement & décroisonnement » qui se matérialise par l'effacement des frontières « institutions – organisations » comme des institutions entre elles (alliances, réseaux, etc.). Il s'agit enfin de la tension « déréglementation – re-régulation » qui se caractérise par la substitution de la norme (« auto-décritée » en quelque sorte) à la loi. Ce « moment libéral » s'inscrit à la fois en continuité et en décalage avec la tradition libérale anglaise et américaine.

Cette tradition libérale peut en effet être considérée comme ayant été « mise à mal » par les contestations suivantes :

- Celles qui sont issues du libéralisme libertaire et du libéralisme communautarien, deux perspectives du libéralisme contemporain qui reconnaît la légitimité des droits des individus et des communautés et donc l'existence de « biens communs différenciés » distincts d'un « Bien Commun » général,

---

<sup>1</sup> M. Foucault, *op. cit.*, Tome IV  
Yvon PESQUEUX

- Celles qui sont issues du néo-conservatisme qui visent les excès de démocratie liée à la « surcharge » relevant de la multiplicité des droits nouveaux associés à l'expression libérale des communautés,
- Celles qui sont issues du néo-libéralisme et qui prônent la substitution des catégories du marché à celle d'un Etat de redistribution ; comme le souligne T. Berns<sup>2</sup> : *« le terme de néo-libéralisme se développe bien plutôt dans une perspective constructiviste : la rationalité marchande et sa traduction dans les comportements ne relèvent plus d'un donné naturel mais réclament d'être construites de façon incessante et expansive pour façonner tout comportement et même tout sens moral, lesquels deviennent comme tels des objets de délibération et de choix rationnels en fonction de leur coût, bénéfice et conséquence ».*

Mais, dans les trois cas, le point focal de la critique est le même : c'est le problème de la démocratie représentative au regard du jeu de rapports sociaux dominants considérés comme « trop » contestables.

- Celles du républicanisme civique sur la base de trois aspects : l'existence d'un « Bien Commun », la vertu civique qui est fondée par référence à la société civile et la réduction de la corruption. Le républicanisme civique conduit à mettre en avant des catégories déontologiques pour critiquer les perspectives individualistes et utilitaristes mais sans le « contrat social ». La contestation vise ainsi l'organisation vue comme l'agglomération d'individus se réunissant pour leur bénéfice commun dans le cadre d'une société. Les catégories néo-libérales se trouvent finalement être contestées plus radicalement au nom du républicanisme civique qui propose de reconnaître la priorité à un « Bien Commun » au regard du caractère atomiste de la conception libérale de l'individu. Il y a ainsi place aux mérites (cf. A. MacIntyre<sup>3</sup>) et à l'idée « d'engagement constitutif »<sup>4</sup>.

C'est le *mix* de tous ces éléments qui se trouvent être constitutifs du « moment libéral » dans le projet de « paix perpétuelle » que l'on retrouve chez Kant qui trace les contours d'une société d'enchaînement des passions et des intérêts personnels où l'être ensemble se construit par l'adaptation des modes de défense de ses intérêts à un mouvement d'ensemble.

C'est ce qui conduit la référence à la gouvernance comme nécessaire et problématique. La primauté accordée aux éthiques appliquées et plus spécifiquement à l'éthique des

---

<sup>2</sup> T. Berns, *Gouverner sans gouverner – une archéologie politique de la statistique*, PUF, collection « Travaux pratiques », Paris, 2009, pp.5-6

<sup>3</sup> A. MacIntyre, *Après la vertu*, PUF, collection Léviathan, 1997

<sup>4</sup> M. Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press, 1982



affaires émerge avec la « crise des lois » dans le contexte actuel de la mondialisation et de la déréglementation qui l'accompagne. Il ne s'agit pas véritablement de la réponse à une demande sociale mais d'introduire des normes dans la logique du marché. La gouvernance apparaît ainsi comme une instance de régulation entre les demandes sociales qui s'expriment sur le marché et comme une réponse à une demande de valeur qui ne peut s'y exprimer. La norme tend à se substituer à la loi et devenir un mode de régulation pour des cas particuliers et le juge un régulateur des équilibres sociaux, enjeu du *lobbying*, instance devant se positionner par rapport à d'autres organes de régulation ( de type CSA, ART, etc.) venus constituer, sur la base de la légitimité accordée à l'expertise et à l'efficacité, un lieu de déconcentration de la législation. Le jeu du juge et de ces organes conduit à légiférer dans l'éthique, à édicter des normes sans normes et induit d'autant plus les dirigeants d'entreprise à édicter les leurs propres. Et c'est tout cela qui conduit à la gouvernance comme « production » du « moment libéral », sorte de rempart contre l'anomie à laquelle le « sujet » serait autrement confronté du fait de l'injonction paradoxale à « vivre ses valeurs » en tenant compte de celles des autres.

### **Privatisation et « moment libéral »**

La privatisation est ce qui constitue la marque profonde du « moment libéral ». La privatisation est un processus qui intervient au regard du « Bien Commun ». La prolifération des droits inhérente au « moment libéral » et la représentation du fonctionnement de l'Etat-administratif dans les catégories de l'efficacité conduit à son fractionnement en « biens publics », ces biens se devant d'être gérés comme des « biens privés », sans nécessairement aboutir à leur appropriation.

Au sens premier du terme, privatiser c'est aussi aboutir à la construction du privé (par différence du public). Priver, c'est aussi retirer à l'Autre, lui prendre quelque chose ou l'empêcher de le prendre. Pas étonnant alors qu'avec la privatisation, il soit aussi question de « partie prenante ».

Avant d'élaborer tout raisonnement, essayons de fixer des jalons au flou sémantique du domaine.

Rappelons que les « biens publics » sont des biens et des services qui bénéficient à tous et qu'ils se caractérisent par la non-rivalité en termes de consommation (la consommation d'un bien par l'un n'en prive pas l'autre) et la non-exclusion (personne ne peut être exclu d'un droit à consommer le bien). Il en va ainsi de l'eau, de l'air, par

exemple. Des « biens publics » ne sauraient exister sans référence à une « communauté », donc à un « Bien Commun » dont l'aire de légitimation est passée, dans le « moment libéral » de l'Etat-nation à des territoires géographiques (le monde, la nation, la région) et institutionnels différenciés (des communautés) Ceci fonde la demande de « biens communs » différenciés. « Bien Commun » et « intérêt général » se trouvent alors établis en « miroir », qu'il s'agisse d'un « intérêt général » inscrit dans les contours du globe, de l'Etat-nation ou bien d'une communauté comme dans les conceptions du libéralisme communautaire. Il se pose donc la question de la source de légitimité d'un « Bien Commun » au regard de sa traduction dans le droit ou au niveau du marché, ce dernier étant conçu comme libéré de toute délibération communautaire. Toute qualification du « Bien Commun » est donc aussi culturelle (et c'est là qu'intervient la référence – ou non - à la souveraineté) alors même que la notion se réfère à un universalisme.

Le « bien privé » est fondé au regard de la référence à la propriété. Ses caractères en sont l'exclusivité et la rivalité (tout le monde ne peut en profiter en même temps). Le « bien privé » peut donc aisément faire l'objet d'un échange de sa propriété et / ou de son usage. Avec le « bien privé », la propriété se trouve transférée à un acquéreur alors que ce transfert n'existe pas pour les « biens publics ». Les références inhérentes au « bien privé » sont donc l'individualisme construit autour de l'affirmation d'une propriété (le propriétaire), la propriété étant conçue comme l'extension de la personne aux choses, cette extension étant un des aspects constitutifs de la société et, en même temps, fondatrice de la liberté individuelle. C'est pourquoi la propriété possède à la fois une dimension politique, économique, symbolique et juridique (un « fait social total » alors ?). L'externalité est fondatrice de la distinction entre « bien public » et « bien privé », le « bien privé » se constituant autour de sa propriété comme étant « externe » aux autres « biens » (« privés » et « publics »), d'où la question des externalités quant aux processus qui conduisent à la production des biens privés. Tout comme pour la distinction OM-ONM abordée ci-dessus, ce concept peut être mis à profit pour exprimer la distinction entre « biens privés » et « biens publics ». Les « biens privés » sont en principe produits sans se soucier des externalités qui, par définition même, se situent dans l'univers des relations hors marché et dont la gestion se situe donc dans le cadre du politique sauf à partir du moment où elles prennent une dimension politique telle qu'elles sont susceptibles de nuire à la réputation. Par contraste, les externalités sont souvent consubstantielles à la production des « biens publics ». Ils sont en effet conçus pour générer des externalités positives (réelles ou potentielles) ou, en sens contraire, pour corriger des externalités négatives (réelles ou potentielles).

Il est également important de dissocier les « biens publics » des « biens communs », terme issu de la gestion des ressources naturelles. La notion de bien commun (*common pool resources*) ne s'applique en principe qu'aux ressources utilisées par un groupe humain donné (une prairie communale, un étang) dans la tradition du régime de propriété « communaliste » donc à l'exclusion d'autres utilisateurs en provenance d'autres communautés. Cette acception donnée au « bien commun » est proche de la notion de « bien club », c'est-à-dire de biens réservés aux membres qui font partie du dit « club » (associations sportives, artistiques, culturelles, etc.). Mais il existe aussi des proximités entre « biens publics » et « biens communs » dans leur localité avec des perspectives locales (la lutte contre le bruit près d'un aéroport, par exemple), régionales (la qualité de l'eau d'un bassin versant, par exemple), nationale (contrôle de déchets toxiques, par exemple), pluri-nationale (lutte contre les pluies acides, par exemple) ou mondiale (maîtrise des changements climatiques, par exemple). La dimension de l'aire géographique modifie la référence aux acteurs sociaux concernés, les modalités de leurs interdépendances et le niveau politique de traitement du problème concerné. Par exemple, les gaz à effet de serre se trouvent concernés par les trois aspects (« Bien Commun », « biens communs », « biens publics »).

On distingue aussi les biens publics « purs » (les deux conditions d'accès sont vérifiées) des biens publics « impurs » (quand une seule des deux conditions – de non rivalité ou de non exclusion - est vérifiée). C'est le cas, par exemple, quand un service est saturé (une route, par exemple) ou quand un droit d'accès est demandé (un péage, par exemple). La privatisation peut ainsi être comprise comme un processus de transformation de biens publics « purs » en biens publics « impurs » ou encore comme l'organisation de leur « impureté ». Une autre distinction conduit à classer les biens publics entre biens publics « productifs » (qui créent directement des produits ou des services, comme l'électricité), biens publics « régulateurs » (qui déterminent les conditions dans lesquelles les biens et les services sont produits) et biens publics redistributifs (qui visent la redistribution de la richesse créée). L'Etat joue donc un rôle important dans la production des biens publics, mais les biens publics, mêmes « purs », peuvent être considérés comme co-construits avec le citoyen (cf. comme dans la relation de service). C'est par exemple le cas de la qualité de l'air où c'est bien l'Etat qui fixe les règles et les modalités des contrôles alors que ce sont les agents sociaux qui la « produisent ». Autrement dit, le caractère « public » d'un bien tient à la nature des bénéfices qu'il induit et à leur caractère de non-rivalité et de non-exclusivité plus qu'à la substance du bien lui-même. C'est donc son institutionnalisation qui lui confère son

caractère « public », d'où toutes les interrogations quant à ce caractère dans la mesure où, dans le « moment libéral », on est conduit à institutionnaliser le marché et donc désinstitutionnaliser l'Etat (et les biens publics qui lui sont inhérents). La frontière « public – privé » n'est donc pas seulement un problème de nature économique mais aussi un problème de nature profondément politique dont la substance dépend de la représentation donnée au « Bien Commun » en termes concrets (énergie, armement, etc.). Et c'est cette représentation qui fonde l'institutionnalisation de tel bien public comme devant être public, et, par là même, « institutionnalisation – désinstitutionnalisation » est ce qui établit la frontière « public - privé ».

La complexité de la question des « biens publics » du « moment libéral » se trouve alors accrue par la globalisation qui pose une nouvelle question, celle des frontières entre des biens publics « globaux » et des biens publics « locaux ». La globalisation tend, comme son nom l'indique, à « globaliser » des biens publics (santé, environnement, etc.). Un « bien public global » est un bien public dont les bienfaits dépassent les frontières, qu'il s'agisse des frontières géographiques mais aussi des frontières entre les générations (cf. l'institutionnalisation des droits des générations futures), de catégories sociales ou de catégories « primordiales » (genre, race, religion, etc.). N'oublions pas, en effet, que « global » signifie, en anglais, à la fois « mondial » et « général ». C'est d'ailleurs en cela que la globalisation participe à la prolifération des droits. Les « biens publics globaux » possèdent deux traits distinctifs : leur « externalité de stock » et l'interdépendance qui leur est inhérente. L'« externalité de stock » se caractérise par le fait que les impacts ou les dommages en jeu dépendent d'un stock de capital (physique, de connaissances, etc.), ce stock étant constitué par accumulation dans le temps. C'est, par exemple, le cas de la pollution qui apparaît comme « bien public global » quand le stock de capital physique accumulé produit une pollution telle qu'il devient nécessaire de construire une connaissance sur elle, etc. Leur interdépendance est de nature politique, économique et cognitive et touche des acteurs sociaux ayant des préoccupations différentes. Toujours dans le cas de la pollution, la représentation des populations n'est pas la même que celle du groupe des entreprises, les deux étant interdépendantes dans la mesure où l'activité des populations dans les entreprises est représentative des emplois et des revenus. Il en va de même entre des zones géographiques comme la Chine et le reste du monde, du fait de l'activité économique chinoise qui est en croissance rapide et dont les effets induits en termes de pollution touchent le reste du monde de façon croissante. Or, les institutions politiques supranationales (ONU, OMC, BIT, UE, etc.) ont été conçues dans les termes de l'« international », c'est-à-dire comme des instances de coordination des Etats-nations

alors que l'institutionnalisation du marché construit des « biens publics globaux ». De plus, ces instances supra-nationales visent plutôt à négocier des questions telles que la stabilité politique internationale avec des aspects comme la sécurité internationale et la paix, les pandémies institutionnalisées (comme le SIDA), la sécurité alimentaire des pays à déficit de production agricole, la protection sociale des personnes et leurs droits fondamentaux (droit à la santé, au logement, etc.). Ces questions débouchent donc sur des interrogations quant à la production de « biens publics globaux ».

La privatisation contient en outre l'idée d'une forme de recouvrement entre « externalité » et « externalisation ». L'externalisation de la production des « biens publics » conduit en effet à reconsidérer à la fois l'appareil d'Etat, représenté alors comme un appareil de production « classique », c'est-à-dire assimilable à un appareil de production de « biens privés » et dont l'objet sera de produire des externalités positives sans pour autant les priver des bénéfices de l'externalisation au nom de l'efficacité. C'est alors ce qui autorise la privatisation. Cela rend, par exemple, la notion de « prison privée » concevable dans les termes d'une prestation hôtelière de type particulier, y compris avec la présence de fonctionnaires publics (les gardiens de prison) dans des territoires privés (la prison) à condition d'en concevoir l'articulation en termes de gouvernance. C'est ainsi que se développent les logiques de partenariat « public – privé ». Le « privé » déborde alors dans le « public » dans le cadre d'une gouvernance dérivée de la gouvernance « privée » sous l'argument stratégique de l'efficacité.

C'est pourquoi l'idéologie du « moment libéral » conduit à instituer le marché et ses catégories comme le lieu d'institutionnalisation de la régulation des « biens publics globaux » qui tendent ainsi à être gérés comme des « biens privés » (droits à polluer, par exemple), donc un univers où la régulation doit prendre le pas sur la réglementation. Le marché comme institution est en effet considéré comme le lieu idéal de la coopération alors que l'épaisseur politique des instances étatiques est représentée comme un frein et comme étant à la source d'une irréductible inefficacité. C'est alors par extension de commodité (n'oublions pas que l'idéologie est d'abord simplification) que les mêmes logiques sont adressées à la gestion des « biens publics locaux » et que s'institue la privatisation. La privatisation expose les modalités de la production des biens publics aux catégories de l'efficacité et renforce ainsi le passage d'une représentation de la production orientée sur les processus vers une représentation financière, participant ainsi à l'idéologie de la financiarisation des sociétés du « moment libéral ».

C'est d'ailleurs à ce titre que l'on peut parler de privatisation« s », dans la mesure où, *in concreto*, les formes de la privatisation sont plurielles :

- celle de l'expression de la souveraineté des supra- et des infra-territoires,
- celle de l'expression de la souveraineté du territoire des grandes entreprises et de celui des marchés financiers,
- celle de l'expression des communautés et des groupements divers et variés (ONG, etc.) qui substituent « intérêt » à « volonté générale »,
- celle de la substitution des « désirs » à la « volonté générale », d'ordre libertaire,
- et finalement, de façon quelque peu résiduelle, celle de la transformation d'entreprises et de services publics en entreprises privées cotées par vente d'actions sur les marchés boursiers (la privatisation avec appropriation).

C'est dire finalement l'aspect somme toute secondaire du dernier aspect qui, paradoxalement, est le plus souvent mis en avant.

La privatisation est avant tout un processus et peut être considérée comme la professionnalisation de l'exercice de la gestion de la propriété, qu'elle soit « communaliste » ou propriétaire. Cette professionnalisation est marquée par la référence à l'expert mais rappelons combien cette figure est plus fragile, politiquement, que celle du fonctionnaire. La privatisation comme processus est fondée par référence à l'efficience économique. C'est ce qui légitime la référence aux logiques organisationnelles de l'entreprise. Par ailleurs, compte tenu de l'expérience acquise dans la consommation de services privés, expérience marquée par l'individualisation de la relation, le citoyen glisse de la position d'utilisateur à celle de consommateur et de client. C'est ainsi que s'établit le continuum « biens publics – biens communs – biens privés », le lieu de la production du « bien privé », l'entreprise, servant ainsi de référence à la production des « biens publics » et des « biens communs ». Et finalement, c'est alors bien dans les catégories juridiques de la propriété que les « biens publics » sont considérés comme pouvant être le mieux gérés. Et c'est alors que privatisation et propriété se trouvent entrer en symbiose. En tant que processus, la privatisation pose la question des conditions entropiques de son épuisement.

La privatisation, c'est donc le processus par lequel les normes privées sont rendues publiques indépendamment de leur représentativité. La privatisation se dispense donc au nom de la légitimité la mise à l'épreuve de la démocratie représentative. Elle procède par un double empiètement, celui de la sphère privée sur la sphère publique (une supra-privatisation en quelque sorte), processus qui se matérialise par la légitimité accordée à l'efficience dans la sphère publique, et celui de la sphère privée sur la vie intime (une

infra-privatisation en quelque sorte), processus qui se matérialise par l'intrusion des catégories économiques sur la vie privée.

La privatisation est le processus de calcul de la frontière « public – privé », frontière instituante de la société civile au regard de la société politique. Au citoyen de la société politique correspond, en dualité, l'« agent » de la société civile. A l'homogénéité et à la certitude instituées par la société politique (qui se réfère à un gouvernement institué au regard de procédures et à une administration), correspondent l'hétérogénéité et l'incertitude de la société civile, qu'elle soit de type « privé – économique » avec l'entreprise ou bien civile et non économique avec la liberté d'association où l'opinion comme manifestation de la liberté d'expression va prévaloir. Rappelons qu'il faut bien « obéir » aux actes d'un gouvernement que l'on n'a pas élu ! La gouvernance apparaît comme mode de résolution des tensions qui valent entre ces différentes sphères, celle de la société politique, celle de la société privée économique et celle de la société civile non économique. La responsabilité sociale de l'entreprise peut ainsi être considérée comme l'expression de la sphère privée économique à destination de la société civile non économique et plus accessoirement à la société politique. En tant que modalité de la privatisation, il s'agit bien d'une désinstitutionnalisation de l'institution (de la société politique) et d'une institutionnalisation de la société privée économique (mais qui ne peut valoir comme institution). C'est cette gouvernance issue de la société privée économique qui vaut par légitimité et par son extensivité sur les catégories de la gouvernance publique. C'est aussi en cela qu'il est question d'idéologie managériale. Dans la mesure où la régulation qui fixe les modes de fonctionnement des entités de la société civile n'est pas nécessairement efficace, cette idéologie gagne autant en légitimité.

## **Conclusion**

La question de la gouvernance présente la caractéristique de pouvoir être abordée aussi bien sous un angle philosophique (essentiellement de l'ordre de la philosophie politique et morale) que sous un angle sociologique, économique et juridique. Elle devient un objet de réflexion central dans les pays « anglo-américains » dans le courant des décennies 70 et 80 dans la perspective de construire une sorte de « démocratie morale » ayant conduit à un consensus autour de « principes » liés à l'efficacité (et non pas à une doctrine politique) : légitimité, efficacité, justice, *accountability* mais avec l'absence d'une position sur la souveraineté.

C'est une notion d'origine américaine dont on peut fixer le point de départ conceptuel à R. Coase, *The Nature of the Firm* en 1937<sup>5</sup>. Comme le souligne R. Rhodes<sup>6</sup>, la notion est chargée de différents contextes de significations : Etat minimal, gouvernance d'entreprise, nouvelle gestion publique, « bonne » gouvernance, systèmes socio-cybernétiques, réseaux auto-organisés, etc. Et, comme le signale M. Bonnafous-Boucher<sup>7</sup>, « aussi, les réflexions sur la gouvernance oscillent-elles généralement et vulgairement, entre une théorie de l'Etat-creux, une valorisation de la puissance du marché ou une coordination contractuelle utilitariste voire à l'extrême, une coordination des sous-systèmes sociaux décentralisés ». Le managérialisme de la gouvernance se trouverait ainsi concrétisé par une « gouvernance sans gouvernement », c'est-à-dire un système politique où l'on se passe d'un appareil de gouvernement au nom de la substitution du « principe » d'indépendance sans avoir aucune preuve à donner en termes de représentativité à l'omniscience reconnue jusque-là aux Pouvoirs Publics, omniscience ayant été légitimée par le développement de l'Etat-savant au regard d'une « Raison d'Etat » fondée « rationnellement ». D'un point de vue idéologique, elle se caractérise par son « collaborationnisme ».

La notion de « bonne gouvernance » est particulièrement importante dans la mesure où l'épithète « bonne » change de signification selon les domaines : la « bonne » gouvernance du secteur privé est la *corporate*, celle du secteur public le *new public management*, celle des réseaux met l'accent sur les multiples niveaux avec la référence à des règles explicites et des règles implicites.

Dans la mesure où la gouvernance publique est redevable de la gouvernance privée qui en constitue la source d'inspiration principale, il est important de poser la question de la finalité de la gouvernance prise au sens large : est-ce le consommateur, l'individu ou le citoyen ? La gouvernance tend aujourd'hui à recouvrir l'idée d'un continuum entre le gouvernement des affaires publiques (Etat) et privées (marché) d'où son association avec l'idée de ne pas trop gouverner au sens politique du terme et donc une auto-limitation de la Raison d'Etat et sa vocation idéologique à faire du marché « la » forme ultime de l'organisation politique et sociale. La gouvernance, dans sa vocation à fonder la légitimité d'une *soft law*, aussi bien du point de vue du droit des affaires que de celui du droit constitutionnel vient construire le volet juridique de l'institutionnalisation de l'organisation.

---

<sup>5</sup> R. H. Coase, *The Nature of the Firm*, *Economica*, vol. 16, 1937, pp. 331-351

<sup>6</sup> R Rhodes, *Understanding Governance : Policy Networks, Reflexivity, and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997

<sup>7</sup> M. Bonnafous-Boucher, « Des catégories du gouvernement à celles de la gouvernance », *papier de travail*, C.N.A.M., 2004

Yvon PESQUEUX



Les perspectives du « moment libéral » qui tendent à faire de l'entreprise l'institution centrale de nos sociétés tendent également, du fait du continuum établi entre « individu – groupe – communauté - entreprise – organisation – institutions – Etat - société » à faire de la gouvernance une notion applicable d'un bout à l'autre du continuum, mais dont la forme « pure » se trouverait à l'œuvre dans l'entreprise. Soulignons à ce titre que sa forme « élargie » ou « dégradée » se trouverait alors dans les institutions publiques, leur privatisation équivalant à une forme de purification tout comme les enclosures avaient purifié la propriété communaliste pour un propriétaire possessif. La gouvernance enracinée d'abord dans les logiques de la *Corporate Governance* pourrait alors être considérée comme venant fonder une solidarité de classe, celle de la bourgeoisie, qui ne se trouve plus obligée de décliner son identité ni de représenter ses contours, l'énonciation de ses intérêts, qui avancent alors masqués, étant jugée comme suffisante, car de l'ordre du rationnel. Calée sur la légitimité du marché, la *Corporate Governance* va alors construire une *soft law* qui lui permette de faire prévaloir ses intérêts dans le cadre d'une *hard law*, celle de la société anonyme, au nom d'une professionnalisation des catégories de l'exercice de la propriété. C'est en quelque sorte une théorie constitutionnelle de l'entreprise. On peut même, à l'instar de R. A. Monks<sup>8</sup>, parler à cet égard de « Corpocracy ».

La privatisation inhérente à l'extension des catégories de la gouvernance privée à l'ensemble de la société se caractérise ainsi par l'organisation du passage des « biens publics » (produits au regard des « lois » de l'Etat-administratif moderne) aux « biens communs » faisant l'objet du développement de « droits positifs » puis aux « biens privés », objets de l'extraordinaire développement des droits de propriété et de l'idéologie « propriétaire » qui lui est inhérente dans le cadre d'un Etat-organisateur (et non plus d'un Etat-administratif). Soulignons en effet que la propriété autorise son accaparement. La propriété est, depuis la Révolution française, un « droit fondamental », ce qui avait d'ailleurs conduit Karl Marx à la qualifier de « révolution bourgeoise ». La privatisation est, depuis la révolution industrielle, la dimension politique du capitalisme. Mais remarquons que la privatisation est un processus qui ne débouche pas fatalement sur l'accaparement.

C'est en partie la thèse que défendent P.-Y. Gomez et H. Korine<sup>9</sup> en prenant soin de substituer la figure de l'entrepreneur à celle de l'actionnaire, cette substitution leur

---

<sup>8</sup> R. A. Monks, *Corpocracy*, Wiley, Londres, 2008

<sup>9</sup> P.-Y. Gomez & H. Korine, *Entrepreneur and Democracy: A Political Theory of Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2008

Yvon PESQUEUX

permettant de construire une dialectique « entreprise – Etat » les conduisant à valider une chronologie où ce serait aujourd'hui l'entreprise qui viendrait constituer l'institution centrale de nos sociétés dans une logique de démocratisation tendancielle du gouvernement des entreprises. La dialectique repose sur la tension qui opèrerait entre l'entreprise comme lieu d'orientation des énergies privées et autonomes dans un projet économique et l'Etat qui remettrait continuellement en cause le pouvoir entrepreneurial pour faire respecter le principe de liberté individuelle avec le marché, qui met les entreprises en rivalité et la démocratie qui fractionne le pouvoir pour en éviter une concentration susceptible de remettre en cause les conditions de possibilité d'expression de la liberté. La dialectique en question aboutirait finalement à une absorption croissante des fonctions de l'Etat par les entreprises.

Ce qui nous intéresse ici est de souligner le passage de la gouvernance comme ontologie de l'entreprise à la gouvernance comme ontologie de l'organisation puis comme ontologie de la société, par extension des domaines d'application de la notion. C'est comme si l'on assistait à la confrontation entre une raison d'Etat et une raison de marché dans une perspective de nivellement de la première par la seconde du fait de la réorganisation entrepreneuriale supportée par la raison de marché. La raison de marché dont il est question est d'ailleurs particulièrement ambiguë entre une perspective généralisée de défiance (qui marque les rapports « actionnaires – dirigeants » dans la *Corporate governance*), une perspective de méfiance vis-à-vis des agents organisationnels (qui marque la gouvernance organisationnelle) et la confiance qui constitue une des garanties essentielles de la conception politique de la gouvernance. La question posée par l'extension des domaines de la gouvernance est bien celle de la privatisation de la société qui marque les logiques de privatisation qui traversent aujourd'hui les sociétés du « moment libéral », cette privatisation étant, en miroir, un des vecteur de l'institutionnalisation de l'entreprise et de l'organisation.

Ceci pose la question de la plus ou moins grande extension du contenu apporté à la notion, en particulier celle de son confinement ou non à des instruments formels. Elle vise alors aussi les « principes ».

Ce qui est en question dans la *Corporate Governance* c'est le pouvoir respectif des actionnaires et des dirigeants, donc le contrôle des dirigeants au regard du pouvoir de contrôle théorique et réel des actionnaires. *A contrario*, la gouvernance *stricto sensu* n'est pas, par exemple, ce qui conduit à choisir entre centralisation et décentralisation des structures organisationnelles puisqu'il s'agit là de réguler les relations entre agents

et groupes d'agents organisationnels, ou encore, autrement dit, d'organiser la vie organisationnelle. Le couple « pertinence – cohérence » prévaut alors<sup>10</sup>, les deux aspects étant garants de la pérennité de l'organisation. La pertinence est ici vue comme la formulation d'une stratégie de réalisation de profit et la cohérence comme un « compromis de gouvernement d'entreprise » entre différents agents, qu'ils soient « internes » ou « externes » à l'organisation. Ce sont les réflexions de ce type qui vont conduire à la référence à une gouvernance organisationnelle. De la même manière que R. Perez a défini la *Corporate Governance* comme le management du management, on pourrait définir rapidement la gouvernance organisationnelle comme l'organisation de l'organisation. La référence à la gouvernance organisationnelle marquerait en quelque sorte le glissement du contenu technostucturel de la notion. Elle contient l'idée d'une externalisation visant aussi la technostucture compte tenu de l'accroissement considérable du nombre d'experts (consultants par exemple) intervenant aujourd'hui « nécessairement » dans le fonctionnement organisationnel. L'acception organisationnelle met également au centre une perspective relationnelle. L'externalisation conduit en effet à une relecture du *putting in* de la manufacture pour une sorte de *putting out* des activités par déploiement de celles-ci dans le monde entier mais aussi par un recours croissant à du management « externe ». La référence à la gouvernance organisationnelle prend acte du glissement de la figure du manager par référence à des référents externes, soit au nom de leur indépendance, soit au nom de leur expertise.

La gouvernance organisationnelle comprendrait alors des aspects tels que :

- la distribution des droits, des obligations et des pouvoirs qui soutiennent les organisations,
- les modes de coordination qui sous-tendent ses diverses activités et qui en assurent la cohérence,
- les modalités de la réduction des sources de dysfonctionnement organisationnel ou d'inadaptation à l'environnement qui aboutissent à une faible performance,
- l'établissement de points de référence,
- la création d'outils organisationnels
- le partage de connaissance afin d'aider les organisations à se renouveler lorsque leur système de gouvernance pose problème, etc.

---

<sup>10</sup> R. Boyer & M. Freyssenet, *Les modèles productifs*, Editions La Découverte, collection « repères », n° 298, pp. 107-108

Poser la question de la gouvernance organisationnelle, c'est donc examiner la manière dont fonctionne l'organisation et cet examen passe aussi par l'explicitation des modèles implicites qui sont ceux au travers desquels nous en concevons le fonctionnement.

Le premier des deux grands modèles sera ici qualifié de modèle ingénierique de l'entreprise. Il consiste à en fonder la gouvernance à partir d'une représentation qui fait de l'entreprise une entité qui transforme des *inputs* en *outputs* moyennant ajout de valeur. La perspective en est ingénierique (logique de l'ingénieur) et à « long terme ». Une entreprise est vue comme la matérialisation d'un processus fait pour durer et destiné à produire des objets (des biens et des services) qui sont conçus pour être vendus en générant des bénéfices : un « bon » produit (ou un « bon » service) ne peut que finir par rapporter. Un tel modèle de l'entreprise suppose un objectif d'efficience qui corresponde à l'optimisation des coûts liés à chaque élément du processus compte tenu d'un « état de l'art » défini sur la base d'une gouvernance « ingénierique ».

L'actualité de la *Corporate Governance* rend aujourd'hui légitime le modèle d'une entreprise vue comme étant le support de la réalisation du profit.

Si le modèle précédent se matérialisait par la logique d'accumulation, la notion d'activité, de processus, il s'agit ici de considérer l'entreprise comme étant une entité qui génère avant tout du profit. Bien entendu, comme dans le cas précédent, il s'agit d'une « manière de voir ». L'entreprise « réelle » ne relève pas plus du premier modèle que du second. Il s'agit à chaque fois de « construire » une vision privilégiée. Les raisonnements associés à ce second modèle seront des raisonnements de rentabilité. La perspective qui est ici privilégiée est une perspective managériale et financière plutôt à « court terme ». L'entreprise « chasse » les marges et ne construit rien de durable que par référence à une perspective de profit. Bien sûr, en dualité du modèle précédent, on peut dire qu'une succession de profits à court terme conduit à la survie à long terme et que le long terme se construit ici sur la base d'une succession de courts termes. Les perspectives organisationnelles construites par référence à un tel modèle reposent sur le découpage de l'entreprise en « centres de responsabilité ». Même si, peu ou prou, un centre de responsabilité est, quant au fond très semblable à une étape du processus, le qualificatif même de centre de responsabilité en montre la nuance. Cela ne veut pas dire que, par référence au modèle ingénierique de l'entreprise, une entité organisationnelle y serait autre chose qu'un centre de responsabilité, c'est-à-dire le lieu d'exercice de la responsabilité des agents, mais il s'agit, dans le cas du modèle financier de l'entreprise, de concevoir la responsabilité d'une entité organisationnelle sur la base d'une capacité à

dégager des marges. La référence première dans ce contexte est ici l'efficacité vue comme la capacité à réaliser un profit avec économie des moyens, et la quête de l'efficacité peut être considérée comme le fondement d'une gouvernance financière.

Nous sommes en fait là en présence de deux genèses de la gouvernance organisationnelle, deux genèses en tension dont l'histoire des entreprises marque alternativement la domination de l'une ou de l'autre. Si la naissance du modèle ingénierique date du moment où les grandes entreprises sont devenues la forme de référence de l'activité des entreprises au début du XX<sup>e</sup> siècle, le modèle financier est né avec la révolution industrielle et les commentaires faits dès Adam Smith et Karl Marx en sont des indices. La référence au terme de technocratie<sup>11</sup> marque l'inspiration finalement ingénierique des deux modèles, mais son interprétation est différente quand il s'agit d'en parler en termes de gouvernance. C'est en quelque sorte ce que nous raconte A. D. Chandler dans *La main visible*<sup>12</sup> quand il nous fait vivre l'histoire de la construction de l'organisation des grandes entreprises qui aboutit peu à peu à la généralisation de la forme multidivisionnelle où un management capitaliste, celui de la *holding*, représentant le capital, délègue à un management ingénierique, celui du processus, le fonctionnement d'entreprises devenues géantes, management ingénierique lui-même contraint par l'inspiration financière de la gouvernance privée.

Dans un passé récent, la perspective ingénierique va d'abord dominer, pendant les Trente Glorieuses pour les pays occidentaux de même que dans l'idéologie communiste de la même époque. La clôture politique de l'activité des entreprises est de la responsabilité des Etats. Les politiques industrielles des Etats s'expriment au travers des processus ingénieriques mis en oeuvre par les entreprises en accord avec des Pouvoirs Publics ou dans des entreprises publiques et, à une technocratie d'entreprise, correspond une technocratie d'Etat qui se réfère aux mêmes concepts, aux mêmes valeurs et au même modèle ingénierique comme représentation de la création de la valeur économique. Le management financier, et en quelque sorte le capital est ainsi absent du débat : les orientations égalitaires issues de la Seconde Guerre Mondiale, la suspicion à l'égard de la SA et de ses dirigeants et les enjeux de la compétition des systèmes politiques fondent une autre légitimité en Occident, celle de la lutte contre le communisme.

---

<sup>11</sup> J. K. Galbraith, *The New Industrial State*, Hamilton, Londres, 1967

<sup>12</sup> A. D. Chandler, *La main visible*, Economica, Paris, 1988

La réapparition de la rente financière au début des années 1980 avec l'occurrence du renversement de la hiérarchie des taux d'intérêts (qui avaient été jusque-là inférieurs au taux d'inflation et / ou au taux de croissance) et le déclin déjà perceptible qui emmènera quelques années plus tard le régime soviétique conduiront au renversement de la hiérarchie qui s'était établie entre ces deux modèles. C'est pourquoi nous vivons maintenant dans le contexte de la suprématie idéologique du modèle financier comme représentation de la création de valeur économique. En d'autres termes, ce sont à présent ces catégories-là qui dominent la façon de penser l'entreprise et l'activité économique en général. C'est ainsi que naît la dimension libérale au sens du libéralisme économique du modèle financier comme référence managériale et comme fondement de la gouvernance. Cette conception de la gouvernance constitue l'un des arguments permettant de passer de la reconnaissance de la primauté accordée à l'intervention de l'Etat aux catégories du « moment libéral ».

C'est au nom du marché que l'actionnaire (ou du moins les intermédiaires financiers qui sont supposés les représenter, relayés par le monde des médias) revendique des « droits » à une rémunération « normale » car il devient ainsi « partie prenante » de l'entreprise. La hiérarchie issue du marché exige la mise au pas de dirigeants technocrates à qui sont délégués, sur la base de leurs compétences mais aussi de façon suspicieuse la réalisation du profit. Il n'est plus admissible de voir ces dirigeants se fonctionnaliser dans leurs positions et s'emparer *de facto* du pouvoir dans l'entreprise. C'est ainsi que s'établit une corrélation perçue comme positive entre capitalisation boursière et résultat de l'entreprise, ce qui conduit la valeur actionnariale comme indicateur de ce droit à constituer, dans le sens d'une publicité comptable, une sorte d'identité permettant de confondre image économique de l'entreprise et valeur actionnariale tout en faisant abstraction de la personnalité du dirigeant. L'accroissement de la valeur actionnariale prend alors le statut d'une véritable représentation voire d'une obsession, tous les efforts à l'oeuvre dans l'entreprise devant s'orienter vers cet accroissement. Les dirigeants doivent impérativement s'engager dans une démarche de justification au nom de la transparence, garante de leur expertise et au nom de la fragilité de leur statut (ils sont révocables à tout moment). La gouvernance organisationnelle va alors reposer sur l'existence d'instruments de gestion de la valeur financière instruments susceptibles de garantir la continuité de raisonnement entre les éléments communiqués et l'accroissement à venir de la valeur financière. C'est ce qui conduit à équilibrer les indicateurs financiers par des indicateurs non financiers en liaison directe avec ceux-ci dans un univers de *balanced score-card*<sup>13</sup> ou de *triple*

---

<sup>13</sup> R. S. Kaplan & D.P. Norton, *Tableau de bord prospectif*, Editions d'Organisation, Paris, 1998  
Yvon PESQUEUX

*bottom line*, c'est-à-dire de construire une communication sur les éléments conduisant à justifier la genèse de cette valeur économique. La gouvernance organisationnelle marque le passage de l'exercice du pouvoir économique dans un territoire institutionnel donné (l'entreprise et l'organisation administrative) à la stigmatisation du contrat (organisation managériale) et de la flexibilité. Elle marque aussi le passage d'une représentation d'un manager interchangeable (celui de la *Corporate Governance*) vers celle du manager gouvernable.

H. Bouquin<sup>14</sup> va, pour sa part, mettre en perspective le contrôle de gestion comme un dispositif majeur du gouvernement de l'entreprise au regard de la trilogie « contrôlabilité – *accountability* – responsabilité » qui lui sert de fondement en en faisant le mode de référence de la responsabilité du manager (« supérieur » comme « intermédiaire »). Il s'agirait en l'occurrence d'un véritable instrument de « socialisation organisationnelle » des managers, puisant ses ressources aussi bien dans l'*organizing* (un processus) que dans l'*organization* (un état) en tant que dispositif clé du contrôle interne. « *Processus de gouvernement, il fournit aussi aux managers intermédiaires une lecture des buts de l'organisation et d'interprétation de leur rôle dans la structure ; aux managers de terrain, il donne des outils d'analyse et d'aide à l'organisation des processus opérationnels, et, à ce titre, tend à devenir un support à l'action d'opérateurs autonomes* »<sup>15</sup>.

Si l'on revient au rôle historique de l'entreprise telle qu'elle existe sous sa forme actuelle depuis la révolution industrielle, rappelons qu'il s'agit pour elle de produire des biens et services rares, de créer de la richesse et du travail. La vocation de cette institution à généraliser des modes de gouvernance orientés vers l'efficience a conduit à réussir remarquablement dans deux de ces trois domaines : dans la démultiplication des biens et des services dans une dynamique de créativité matérielle sans limite apparente et de créer de la richesse matérielle. La logique de l'efficience a constitué la base d'un progrès matériel au bénéfice des consommateurs et des salariés dans le cadre de la régulation fordienne, c'est-à-dire quand les salaires croissaient avec la production de biens et de services et que la richesse matérielle aboutissait à une augmentation continue des niveaux de vie. Les entreprises continuent depuis à déployer cette efficience par l'accroissement de la qualité et la diminution des coûts et des prix, mais plus par régulation fordienne et donc distribution de pouvoir d'achat mais sous l'angle de la primauté à accorder aux actionnaires. Le travail étant vu sous l'angle d'un élément de

---

<sup>14</sup> H. Bouquin, *Les fondements du contrôle de gestion*, PUF, collection « Que sais-je ? », 3<sup>e</sup> édition, n) 2892, Paris, 2005

<sup>15</sup> H. Bouquin, *op. cit.*, p. 117

coût à la lumière de l'efficacité, il était donc normal qu'il soit en cause et que sa place soit questionnée et, avec elle, celle du sens et de la valeur du travail.

Mais la proposition de départ de ce raisonnement, proposition qui a permis de qualifier l'entreprise d'institution vient justement poser le problème de sa nature et de sa justification institutionnelle en particulier à partir de l'équilibre « contribution – rétribution » qu'elle propose à ses « parties prenantes » et à la société toute entière comme on le voit dans la vocation de la gouvernance d'entreprise à tout focaliser sur la création de valeur économique.

C'est à la lumière de cet argument que l'on peut parler de la vocation idéologique de l'entreprise à universaliser la logique de l'efficacité à toutes les organisations. Il s'agit d'en légitimer politiquement les effets, à défaut de quoi c'est sa position même qui est en question. Cette logique de l'efficacité est donc proposée comme devant être celle qui doit inspirer le fonctionnement des services publics, alors que leur justification repose plutôt sur une logique doctrinale venant justifier les actions des Pouvoirs Publics et leur omniscience. C'est en effet le jeu de la démocratie représentative qui, sur la base des demandes des électeurs, a conduit aux développements des services publics dans les démocraties occidentales au XX<sup>e</sup> siècle. La contestation de l'organisation publique amène plus généralement à la contestation de l'Etat et des valeurs politiques qu'il supporte. C'est ainsi que se développe aujourd'hui la légitimité communautarienne et la référence à la gouvernance.

Complétée par la vocation de la représentation comptable à rendre compte de l'activité de toutes les organisations sur la base du principe de transparence réduit à sa dimension financière, l'idéologie de ces modes de gouvernance se trouve ainsi renforcée par le développement « d'êtres juridiques » qui, à défaut d'être des services publics, ne sont pas encore des entreprises comme, par exemple en France, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les agences en Grande-Bretagne, les ONG sur le plan « international », etc. En d'autres termes, la diffusion de l'idéologie de l'efficacité et des modes de gouvernance de l'entreprise conduit à faire échapper à la légitimité de la doctrine politique les services publics les activités sociales. Finalement, ces entités se voient *de facto* amenées à adhérer aux objectifs de l'efficacité : multiplier les biens et les services et créer de la richesse. L'Etat et les services publics ayant souffert de l'application de cette logique, ils ont finalement perdu la légitimité de la logique doctrinale dont ils étaient traditionnellement porteurs. De ce fait, ils apparaissent de plus



en plus comme étant impuissants à offrir une réponse aux problèmes de société, sauf à adopter les catégories de la gouvernance privée, matérialisation de la privatisation.

La norme connaît donc une croissance accélérée de tous ses domaines d'application possibles :

- Les normes de qualité offrent le cadre de la prestation entre les organisations ou entre l'organisation et ses « clients » et constituent les bases d'une charte des bonnes relations ou, autre lecture possible, les injonctions auxquelles devront se soumettre les agents organisationnels, faisant ainsi de la relation « client – fournisseur » la relation canonique de l'organisation.
- Les normes de conception viennent garantir le bien-fondé de la prestation qui sera mise en œuvre, aussi bien vis-à-vis du donneur d'ordre que des relations avec les fournisseurs, voire ensuite avec les utilisateurs, ouvrant ainsi, par imitation de la relation « client – fournisseur » considérée comme étant une relation canonique de l'organisation, le champ à la légitimité contractuelle de la relation « donneur d'ordre - maître d'ouvrage ».
- Les normes informatiques offrent le cadre de référence du système d'information formel, aussi bien interne à l'organisation que pour les relations entre les organisations (avec les protocoles d'échanges de données informatisées),
- Les normes comptables viennent garantir l'orthodoxie sémantique des informations entre les organisations, etc.

Et pourtant, le développement tous azimuts des normes conduit à vider de son contenu même le concept de responsabilité, le réduisant ainsi strictement à la dimension de conformité. La gouvernance dont il est question ici vient constituer la référence à l'adhésion à des normes. Et la distance est souvent très faible entre la conformité et le conformisme !

La sphère politique ayant perdu la fonction traditionnelle de porteuse du sens qu'elle assumait dans la société se voit confrontée à un dilemme :

- traiter efficacement, dans le sens de la logique doctrinale, les problèmes sociaux, ce qui passe par des prélèvements et des règles,
- limiter les prélèvements et les règles pour faire face à la contestation des services publics sur la base de l'argument d'efficience et donc favoriser la réalisation des prestations dans le cadre de l'appareil d'entreprise et défendre ainsi la légitimité des privatisations.

C'est comme cela que se trouve fondé l'argument dialectique de la place de l'Etat dans une perspective libérale avec une oscillation entre un Etat « positif » compte tenu d'une

légitimité communautaire dont l'intervention doit toujours se trouver prête à être redéfinie en fonction des intérêts des communautés et un Etat « négatif » qui doit alors intervenir le moins possible tout en garantissant les conditions d'exercice de l'activité d'entreprise dans la réalisation des prestations de service.

A défaut d'une réponse politique, l'initiative « privée » tend à développer, de façon palliative, les organisations humanitaires, gérées par référence aux modes de gouvernance des entreprises, mais ajoutant, pour d'autres motifs, un nouveau type d'organisations à vocation institutionnelle. Les formes juridiques sont spécifiques (l'association au lieu de la SA en France). Par contre, les modes de gouvernance sont hérités des entreprises mais en étant subordonnés à un objectif humaniste et social qui fait défaut aussi bien à l'entreprise qu'à l'Etat. Toutefois les associations humanitaires posent publiquement la question du lieu de l'initiative privée : est-ce encore l'entreprise comme on l'affirmait jusqu'ici ? Ces organisations humanitaires constituent donc un nouvel ensemble institutionnel qui ne relève clairement ni des catégories des services publics ni de celle des entreprises et son importance dans les domaines de société aujourd'hui doit être souligné.